

Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU – Schritte zu mehr Gleichbehandlung

Die Artikel 21 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die unter die Kapitel „Gleichheit“ und „Justizielle Rechte“ fallen, gewähren das Recht auf Nichtdiskriminierung bzw. auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, einschließlich des Zugangs zur Justiz.

Politischer Hintergrund

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist in der Gesetzgebung der Europäischen Union (EU) fest verankert und umfasst auch Bestimmungen für den Zugang zur Justiz. Entsprechende Bestimmungen sind in Artikel 7 der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und in anderen Gleichbehandlungsrichtlinien enthalten, etwa der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung, der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie in der Neufassung der Richtlinie über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern (in Arbeits- und Beschäftigungsfragen).

Darüber hinaus fordern drei der genannten Richtlinien – zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern – die EU-Mitgliedstaaten auf, eine Stelle bzw. Stellen zu benennen, die

- Diskriminierungsopfer auf unabhängige Weise dabei unterstützen, eine Beschwerde zu verfolgen;
- unabhängige Umfragen zum Thema Diskriminierung durchführen;
- unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten von Diskriminierung vorlegen.

Schlüsselthemen

Welche Hindernisse müssen Personen, die diskriminiert wurden, beim Zugang zur Justiz überwinden? Wie kann man Diskriminierungsopfer zu dem Versuch ermutigen, ihnen zustehendes Recht einzufordern? Mit welchen konkreten Maßnahmen wurde der Zugang zur Justiz in den EU-Mitgliedstaaten verbessert?

Aktivitäten der FRA auf diesem Gebiet

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) geht der Frage des Zugangs zur Justiz von einem breiten Ansatz ausgehend nach, der sowohl gerichtliche als auch außergerichtliche Möglichkeiten umfasst. Der FRA-Bericht „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU – Schritte zu mehr Gleichbehandlung“ untersucht auf der Grundlage von Interviews, mit welchen Verfahren in Diskriminierungsfällen Rechtsmittel geltend gemacht werden können. Er ergänzt den auf einer juristischen Studie basierenden FRA-Bericht *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen* aus dem Jahr 2011, der Gerichtsverfahren auf nationaler Ebene analysiert.

Methodik

Um die unterschiedlichen Modelle des Zugangs zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU zu erfassen, hat die FRA acht EU-Mitgliedstaaten untersucht: Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich. Neben der geografischen Streuung bietet diese Auswahl auch den Vorteil, dass sie eine Vielfalt von Systemen präsentiert, die sich hinsichtlich ihrer Geschichte, Struktur, ihres Umfangs und Mandats voneinander unterscheiden. Die Studie erkundet, wie bestimmte Aspekte dieser unterschiedlichen Systeme verbessert und in breiterem Maßstab in der gesamten EU Anwendung finden können.

Bei der Feldforschung wurden in den acht EU-Mitgliedstaaten insgesamt 371 ausführliche Interviews anhand von halbstrukturierten Fragebögen geführt. Befragt wurden Personen, die aus Gründen einer Diskriminierung Beschwerde eingelegt hatten, und einige andere, die ihre Beschwerde nicht weiter verfolgt hatten. Interviewed wurden zudem Rechtsanwälte, VertreterInnen von Gleichbehandlungsstellen und von Nichtregierungsorganisationen (NRO), die BeschwerdeführerInnen beraten und unterstützen.

Die befragten BeschwerdeführerInnen unterschieden sich in ihren persönlichen Eigenschaften wie Geschlecht, Alter oder ethnische Zugehörigkeit und waren aus ganz unterschiedlichen Gründen diskriminiert geworden. Ein Viertel der Beschwerden bezog sich auf die ethnische Herkunft, ein Viertel auf das Geschlecht, zwei Fünftel auf eine Behinderung und weniger als ein Zehntel auf Religion, Weltanschauung, Alter oder sexuelle Ausrichtung.

Faktengestützte Grundrechtsberatung

Die Ergebnisse der FRA machen deutlich, dass es beim Zugang zur Justiz in der EU offenbar systembedingte Mängel gibt: Problematisch sind die Strukturen und Verfahren, mit denen Grundrechte geltend gemacht werden können, und die praktische Unterstützung von Opfern. So erklärte beispielsweise nahezu die Hälfte der befragten BeschwerdeführerInnen, dass sie keinerlei institutionelle Unterstützung bei der Frage erhalten hatten, wie eine Beschwerde einzureichen sei; rund ein Viertel der Befragten gab an, dass sie selbst sich nach dem/den entsprechenden Verfahren erkundigt hätten. Vermittler- und BeschwerdeführerInnen in fast allen der acht untersuchten EU-Mitgliedstaaten beschrieben zudem das politische und soziale Klima gegenüber vielen der diskriminierten Gruppen und gegenüber Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung als feindlich. Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass das Dienstleistungsangebot beim Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen dringend verbessert werden muss – trotz der Tatsache, dass verschiedene öffentliche Dienste von Sparmaßnahmen betroffen sind.

Die Erkenntnisse aus dieser FRA-Studie dürften der EU hilfreich sein, wenn sie die Rechtsvorschriften zu den institutionellen Anforderungen verschärft und die bestehenden Praktiken verbessert und voranbringt. Auch die EU-Mitgliedstaaten können sich bei der weiteren Reformierung von Institutionen und Mechanismen auf die Ergebnisse der FRA stützen. Mithilfe der folgenden Vorschläge könnte der Zugang zur Justiz verbessert werden.

Strukturen

- BeschwerdeführerInnen müssen leichter herausfinden können, welche Einrichtung zuständig ist. Derzeit ist dies aufgrund der Vielzahl der beschreitbaren Wege schwierig.
- Rechtliche Definitionen des Begriffs Diskriminierung klären und die rechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf alle Diskriminierungsgründe bzw. -bereiche vereinheitlichen, um die Gesetzgebung im Bereich der Gleichbehandlung auf nationaler und auf EU-Ebene zu vereinfachen.
- Räumliche Distanz zu den ersten Anlaufstellen überbrücken: Hierzu könnten Gleichbehandlungsstellen und andere Institutionen, die sich mit Diskriminierung befassen, eng mit lokalen Behörden, NROs oder Gemeindevorständen zusammenarbeiten. Regelmäßige oder ständige regionale Präsenz aufbauen und möglicherweise auf Mitgliedsorganisationen oder andere etablierte Netzwerke (etwa Gewerkschafts- oder Arbeitnehmervertreter) zurückgreifen. Auch wenn die verschiedenen Einrichtungen zusammenarbeiten und systematisch auf relevante Dienste anderer Institutionen verweisen würden, könnte dies den BeschwerdeführerInnen helfen, sich im jeweiligen Rechtssystem zurechtzufinden.

- Verstärkt außergerichtliche Mechanismen nutzen, die die traditionelle Gerichtsbarkeit kosteneffizient und effektiv ergänzen können.

Verfahren

- Eine Reihe von hemmenden Faktoren abschaffen, etwa: das derzeit eng gefasste Konzept der Klagebefugnis, um einen Fall vor Gericht zu bringen; mangelnde „Waffengleichheit“ zwischen den Prozessbeteiligten; unzureichender Schutz von BeschwerdeführerInnen und Zeuginnen vor Viktimisierung; mangelnde Kenntnis der Gleichbehandlungsvorschriften aufseiten der RichterInnen; und die unzureichende Anwendung einer EU-rechtlichen Bestimmung zur Verlagerung der Beweislast.
- Erstklassige Rechtsberatung und Unterstützung für Diskriminierungsoffer bereitstellen.
- Gleichbehandlungsstellen, Verwaltungsstellen und Justizorganen hinreichende Untersuchungsbefugnisse und angemessene Ressourcen gewährleisten.

Unterstützung

- Den Zugang von BeschwerdeführerInnen zu Prozesskostenhilfe oder kostendeckender Rechtsschutzversicherung verbessern, was laut VermittlerInnen wichtig ist, um herauszufinden, ob Beschwerdeführer Zugang zur Justiz bekommen können.
- Effektive Kommunikationsstrategien entwickeln, einschließlich Initiativen, die auf bestimmte Zielgruppen zugehen und mit speziell zugeschnittenem Informationsmaterial arbeiten. Dies verlangt nach angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen und verständlich formuliertem Informationsmaterial ohne juristischen Fachjargon.
- Öffentliche Einrichtungen als Modelle für bewährte Verfahren dienen lassen: Erfolgreiche Kommunikationsstrategien, Zusammenarbeit mit den Medien und bessere Kenntnisse unter JournalistInnen – all diese Faktoren helfen dabei, die Achtung der Grundrechte voranzutreiben.

Weitere Informationen:

Der FRA-Bericht „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU – Schritte zu mehr Gleichbehandlung“ (*Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*) ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>

Eine Überblick über die Aktivität der FRA im Bereich des Zugangs zur Justiz ist verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/de/theme/zugang-zur-justiz>